

UNIVERSIDAD DE SALAMANCA

GRADO EN ECONOMÍA

CURSO 2016-2017

ECONOMÍA POLÍTICA DEL HAMBRE



VNiVERSIDAD D SALAMANCA

Realizado por el estudiante Axel Rodríguez Garrote

Tutelado por el profesor Rafael Muñoz de Bustillo Llorente

Salamanca

RESUMEN

Dentro del enorme problema que es el hambre extrema en el mundo, el fenómeno más conocido, debido a su extrema mortalidad en poco tiempo, es el de las hambrunas. Durante mucho tiempo se ha tratado de descubrir cuál es el verdadero origen de estas catástrofes. Los autores clásicos las atribuían a shocks de oferta generados por causas naturales o por caídas de la productividad agrícola, que disminuían la producción, pero a partir de los 80, gracias a autores como Sen se vio que lo que realmente causa las hambrunas es la incapacidad de la parte de la población más pobre para acceder a los mercados de alimentos, puesto que su demanda efectiva se sitúa por debajo de lo que podríamos llamar su “demanda nocional de alimentos”. Así pues, se trata de un problema de demanda, más que de oferta. Esta pérdida de poder está muy relacionada con las instituciones políticas y las medidas económicas llevadas a cabo por ellas, de modo que es un problema de origen humano cuya solución también pasa por nuestras manos. Para luchar contra ellas hay tres opciones principales: potenciar la oferta alimentaria, ya sea mediante el suministro directo o incrementando la producción; empoderar a la población con políticas de demanda; o mezclar ambos tipos de política. La evidencia empírica apunta a que lo mejor es la tercera opción, puesto que la oferta alimentaria sigue siendo un factor importante, aunque dentro de esa combinación el mayor peso debe recaer sobre las políticas de demanda, que generan un mejor reparto del alimento, y ahondan sobre el verdadero origen del problema. La trayectoria de la India es fundamental en este sentido, pues ha logrado el éxito contra las hambrunas en base a estas combinaciones de medidas económicas.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

1. INTRODUCCIÓN	2
2. HAMBRUNAS: ¿FALTA DE OFERTA O DEMANDA INSATISFECHA?	3
2.1. Definición y factores	3
2.1.1. <i>Factores estructurales</i>	5
2.1.2. <i>Factores coyunturales</i>	7
2.1.3. <i>Factores institucionales</i>	7
2.2. Causas (I): escasez de oferta	8
2.3. Causas (II): acceso al mercado	11
3. LA LUCHA CONTRA LAS HAMBRUNAS	13
3.1. Medidas de oferta	13
3.2. Medidas de demanda	15
4. CONCLUSIONES	19
5. BIBLIOGRAFÍA	20

ÍNDICE DE TABLAS Y FIGURAS

Tabla 2.1: Prevalencia de la insuficiencia alimentaria	4
Gráfico 2.1: autosubsistencia y hambrunas en economías cerradas	9
Gráfico 2.2: Evolución de la producción mundial per cápita	10
Gráfico 2.3: demanda nocional y demanda efectiva	12
Gráfico 3.1: empleos/año creados por el MGNREGA	17
Gráfico 3.2: días trabajados y salarios reales diarios	17

1. INTRODUCCIÓN

El hambre es uno de los mayores problemas a los que se enfrenta la humanidad, por lo que supone un tema muy amplio y complejo que supera los límites que el presente trabajo puede abarcar, así que voy a centrarme en analizar la manifestación más radical y conocida de este fenómeno: la hambruna.

A grandes rasgos voy a dedicar este trabajo a señalar los condicionantes de estas catástrofes, en las que en muy poco tiempo muere por inanición una gran cantidad de personas, así como a tratar de dilucidar como luchar contra estos fenómenos. Así pues, veremos que en realidad las hambrunas no provienen de un castigo divino o de la naturaleza, y que el papel de los seres humanos en su aparición es fundamental, ya que surgen de la pérdida de derechos de acceso al mercado de los individuos. Además, veremos que si la causa está en nuestras manos, también lo está la solución, lo que abre la puerta al uso de la política económica, pero no cualquier política, sino una que combine tanto el suministro de alimento al hambriento como el aumento de su capacidad de acceso a los mercados de alimentos, ya que la falta de dichas capacidades, como veremos, es la causa principal de las hambrunas.

Para lograr esto, he dividido el trabajo en dos partes. En primer lugar veremos las distintas definiciones de las hambrunas y sus factores, para después detallar las diferentes teorías existentes sobre sus causas, desde las más clásicas que se centran en una escasez de oferta alimentaria hasta las más modernas que inciden en una demanda de alimento insatisfecha debido a las limitaciones de acceso al mercado.

La segunda parte se centrará en el tipo de políticas económicas aplicables, unas centradas en la oferta y otras en la demanda, y su comparación a través de ejemplos empíricos, para acabar haciendo referencia a las teorías que señalan la importancia del Derecho, especialmente el internacional, en la lucha por la seguridad alimentaria.

Por tanto, a través de este trabajo espero dar una visión clara sobre el fenómeno de las hambrunas que permita aclarar el camino a seguir para su erradicación.

2. HAMBRUNAS: ¿FALTA DE OFERTA O DEMANDA INSATISFECHA?

2.1. Definición y factores

Para realizar nuestro análisis sobre las hambrunas primero hemos de definir qué es lo que consideramos como “hambruna”. La literatura al respecto nos ha ofrecido a lo largo de los años muy diversas definiciones para dicho fenómeno, algunas de carácter más técnico, y otras de un carácter quizá más político.

Entre las primeras cabe destacar la que nos ofrece Martin Ravallion en su artículo *Famines and Economics* (1997), en el cual afirma que “un lugar experimenta hambruna cuando el riesgo de mortalidad inusualmente alta está asociado con una inusualmente severa amenaza al consumo alimentario de al menos mucha gente en el área” (p.1205). También afirma el autor que no todas las víctimas tienen por qué estar directamente afectadas por dicha amenaza severa al consumo alimentario, sino que muchas pueden estar afectadas por los efectos colaterales de dicha amenaza.

Una buena manera de observar la presencia mundial de la “inusualmente severa amenaza al consumo alimentario” de Ravallion es a través del indicador “Prevalencia de la Insuficiencia Alimentaria” elaborado por la FAO, y que señala el porcentaje de la población en peligro de no cubrir sus necesidades alimentarias asociadas a un ritmo normal de actividad física, incluyendo a aquellas personas a las que la insuficiencia afecta indirectamente a través de su actividad económica. Por tanto, es un índice más relacionado con la malnutrición que con los fenómenos de hambruna. Sin embargo, considero que es pertinente utilizarlo porque claramente la población señalada por el índice está más expuesta al peligro de hambruna que el resto.

A continuación (tabla 2.1) tenemos una tabla con los datos de este índice para siete países concretos (Sudán pre-división, China, Bangladesh, India y España) así como para distintas categorías de países, durante los últimos 10 años. Como podremos ver a continuación, los datos para España son iguales a 0, puesto que es un país desarrollado en el que el fenómeno que mide el indicador no se produce o se da sobre un porcentaje

irrelevante de población, tal y como ocurre con el resto de países con su mismo nivel de desarrollo.

Tabla 2.1: Prevalencia de la insuficiencia alimentaria

Regiones/Subregiones/Países	1995-97	1996-98	1997-99	1998-00	1999-01	2000-02	2001-03	2002-04	2003-05	2004-06	2005-07	2006-08	2007-09	2008-10	2009-11	2010-12	2011-13	2012-14*	2013-15*	2014-1
Mundo	23,7	23,1	22,7	22,3	22,0	21,9	22,0	22,1	22,1	21,8	21,3	20,5	19,8	19,1	18,5	18,1	17,7	17,4	17,0	16
Países en Desarrollo	28,5	27,7	27,1	26,6	26,2	26,1	26,3	26,4	26,4	26,0	25,3	24,4	23,4	22,6	21,9	21,3	20,8	20,4	19,9	19
Sudán (antes de la división)	39,2	38,9	38,9	38,6	37,8	36,5	35,3	34,5	34,3	34,2	33,7	33,0	32,5	32,6	32,8					
China	27,2	26,1	25,3	24,8	24,5	24,2	24,2	24,1	24,1	24,0	23,7	23,1	22,3	21,3	20,2	19,1	18,2	17,4	16,6	15
Bangladesh	46,2	44,4	41,2	37,3	33,3	30,6	28,9	28,0	27,0	26,5	26,2	26,4	26,4	26,7	26,8	26,9	27,0	26,9	26,6	26
India	29,7	28,2	26,9	26,1	25,7	26,5	28,0	29,8	31,2	31,7	30,8	28,8	26,8	25,4	24,9	24,7	24,6	24,6	24,4	24
España																				
Países Menos Desarrollados	50,7	50,0	49,1	47,9	46,7	45,6	44,5	43,5	42,3	41,2	40,1	39,3	38,5	37,7	36,9	36,0	35,5	35,1	34,9	34
Países sin litoral y en desarrollo	44,8	44,3	43,9	43,5	42,9	42,4	41,5	40,5	39,0	37,7	36,4	35,5	34,6	33,6	32,6	31,6	31,0	30,5	30,2	29
Pequeños Estados Isleños en Desarrollo	36,8	35,9	34,8	33,3	31,7	30,4	29,9	29,8	29,9	29,4	28,6	27,8	27,3	26,9	26,1	25,3	24,7	24,7	24,7	24
Economías de Bajos Ingresos	50,7	50,2	49,4	48,2	47,0	46,0	45,0	44,1	43,0	41,9	40,8	40,0	39,4	38,8	38,0	37,3	36,7	36,3	36,1	35
Economías de Bajos-Medios Ingresos	27,6	26,8	26,2	25,7	25,5	25,9	26,6	27,4	27,9	27,8	26,9	25,6	24,2	23,1	22,4	22,1	21,7	21,5	21,0	20
Países con bajos ingresos y déficit alimentario	34,8	33,8	32,8	32,0	31,5	31,6	32,1	32,8	33,1	32,9	31,9	30,5	29,2	28,3	27,8	27,6	27,4	27,3	27,0	26

Fuente: FAO

A partir de ella podemos realizar ciertas deducciones:

- Desde 1995 se ha producido un avance espectacular en la lucha contra las hambrunas.
- A menor nivel de desarrollo, mayor insuficiencia. En los países desarrollados el índice es nulo. La hambruna tiene impacto sobre la actividad económica, de modo que una economía débil se ve más fácilmente afectada.
- Los factores geográficos parecen ser relevantes. Es probable según los datos que la población de Estados sin litoral y la población isleña tengan más posibilidades de sufrir hambruna.
- La menor oferta alimentaria es un factor determinante, pero no el único.

Así pues, a través de los datos que nos ofrece la FAO podemos concluir que la insuficiencia alimentaria es mucho más que un déficit de alimentos y entran en juego muchos más factores, como los geográficos o los económicos.

Una definición más política es la que por ejemplo nos da Philippe Hugon en su artículo *L'économie de la famine, inefficience du marché, inéquité des droits ou risque systémique?* (2000), que nos dice que una hambruna es una “eventualidad no probabilizable de aparición de estados de malnutrición extrema en los cuales las respuestas de los agentes a los riesgos percibidos conduce a acrecentar la malnutrición generalizada a un nivel colectivo. La hambruna resulta de los shock en los sistemas alimentarios y poblaciones vulnerables que conducen a efectos de contagio y que no pueden ser anticipados o circunscritos por los decisores” (pp.646-647).

Esta definición nos lleva a señalar dos características de las hambrunas no mencionadas con anterioridad: su imprevisibilidad y su dependencia de la situación política. Por mucho que tengamos datos como los que nos ofrece la FAO, no dejan de tratarse de fenómenos imprevisibles, aunque más o menos se pueda acotar el tipo de países en los que podrían producirse. Además, la situación institucional en la que se encuentra un territorio, así como las medidas adoptadas por sus políticos, pueden incrementar o reducir las posibilidades de que allí se dé una hambruna (Drèze y Sen, 1989).

Dada toda esta información cabe clasificar los factores que influyen en las hambrunas en tres grupos distintos: factores estructurales, factores coyunturales y factores institucionales, que aunque podrían ser incluidos dentro de los estructurales, considero que por su importancia merecen mención aparte. Los factores en este caso servirían para señalar el entorno en el que se produce la hambruna, mientras las causas, que detallaré mas adelante, se refieren más a los desencadenantes de la catástrofe.

2.1.1 Factores estructurales

a. Naturales:

- Población: la posibilidad de una crisis alimentaria por exceso de población es remota, aunque sí que es verdad que una alta densidad de población sí que puede en ocasiones dificultar la gestión del stock alimentario (Bennet y George, 1987).
- Las condiciones climáticas: influyentes, pero no protagonistas. Muchas zonas tropicales sufren hambrunas, no es por su clima, como se pensaba antaño, sino porque a esas zonas no llegó de forma adecuada la Revolución Industrial (Brunel, 1999).
- Estado de los suelos. La pobreza en nutrientes del terreno unida a los procesos de desertización limita las posibilidades de los campesinos para llevar a cabo su actividad adecuadamente. (Madeley, 2003).

b. Sociales:

- Estructuras sociales: no podemos excluir la importancia de las clases sociales en el impacto de las hambrunas (Drèze y Sen, 1989). Los países más expuestos a las hambrunas suelen caracterizarse por un gran predominio de la población

agrícola y nómada, en cuyo caso también influye la cada vez mayor tendencia a la desaparición de las tierras comunales (Sen, 1981).

- Discriminación de género: aunque es un factor que no se tiene demasiado en cuenta, perjudica y expone más a los efectos adversos de las hambrunas a una gran parte de la población: las mujeres (Madeley, 2003).
- Estructuras familiares: los países más afectados por las hambrunas suelen caracterizarse, debido a razones tanto culturales como económicas, por la formación de familias muy amplias y polígamas (Tabutin y Bartiaux, 1986), que son familias más difíciles de mantener.

c. Económicos:

- Desigualdad norte-sur: se ve sustentada por factores como el endeudamiento de los países menos desarrollados frente a los desarrollados o la especialización económica de los países en desarrollo (Madeley, 2003).
- Pobreza: la vinculación entre ésta y el hambre es absoluta, ya que la pobreza limita los derechos del individuo a acceder al mercado (Sen, 1981). Entre otras cosas, dificulta el acceso de la población a innovaciones tecnológicas.
- Globalización: deja a los países más especializados pero a la vez con industrias tradicionales menos competitivas más expuestos a los vaivenes de los mercados mundiales (Madeley, 2003).
- Especialización y economías de la exportación: muy vinculado con el factor anterior, implica que países del tercer mundo se centran en la producción de uno o dos productos en concreto, lo que lleva a que una caída de precios cause un efecto dominó que acaba llevando a hambrunas (Madeley, 2003).
- Reparto inadecuado de los recursos alimenticios: como detallaré más adelante, la existencia de una demanda nocional hace que no se produzca un ajuste adecuado entre oferta y demanda, lo que implica la necesidad de intervención estatal.
- Fallos del mercado: impiden que el ajuste natural entre exportaciones e importaciones sirva para detener las hambrunas, como también veremos en futuros epígrafes (Hugon, 2000).
- La deuda externa: se trata de un punto muy importante, puesto que en los países pobres ésta es enorme y el dinero que podría utilizarse para luchar contra las hambrunas acaba dedicándose a pagarla (Madeley, 2003).

2.1.2 Factores Coyunturales

- a. Desastres naturales: se trata de uno de los argumentos más habituales, pero en realidad el problema es de desarrollo, pues las naciones más avanzadas tanto técnica como institucionalmente son las que cuentan con más medios para hacer frente a estos problemas (Brunel, 1999).
- b. Guerras: este es un punto importante, y a la vez bastante desconocido en general, pues en general se piensa que la vinculación entre las hambrunas y los conflictos armados es simplemente la que se da como daño colateral cuando las luchas generan destrucción de suministros. Sin embargo, la cosa va mucho más allá. A lo largo de la historia, la humanidad ha tenido un largo historial de uso del hambre como arma, pudiendo remontarnos siglos atrás (Brun, 1975). En el siglo XX, podemos observar que durante la II Guerra Mundial los casos fueron muy numerosos (bloqueo alimentario de Holanda, asedio a Stalingrado, invasión de China por los japoneses...), pero algunos de los casos más brutales en tiempos recientes los podemos encontrar en el Tercer Mundo. Véase Sierra Leona en los años 90 (Lefort, 1999).

2.1.3 Factores institucionales

Según todo lo explicado en la descripción de los factores previos, podemos concluir que para definir el origen de las hambrunas hemos de alejarnos de causas naturales, que sólo explican el contexto en el que se desarrolla la hambruna o a veces son el desencadenante directo, pero de una manera u otra, el factor crucial es nuestra intervención, de modo que el origen de las hambrunas es claramente humano.

De ahí que un factor crucial para explicarlas sea cómo se organizan las naciones que las sufren o no. Y basta con observar el tipo de países en los que se producen para ver que los países que mejor resisten son los que poseen unas instituciones fuertes, que permiten infraestructuras adecuadas y seguridad jurídica, lo que permite la llegada del progreso tecnológico y el desarrollo económico.

De modo que lo que necesitan los países es lo que Acemoglu y Robinson (2012) llaman “instituciones económicas inclusivas”, en las que toda la población esté involucrada en la actividad económica.

Por tanto, las hambrunas dependen mucho de la voluntad de los gestores y, por tanto, de la política. Y si en la política están las causas, también ahí estarán las soluciones.

2.2 Causas (I): Escasez de oferta

Como he explicado en varias ocasiones a lo largo del presente trabajo, la gente tiende a asociar las hambrunas con una caída de la oferta de alimentos, o una oferta incapaz de suplir de alimentos a la población. Este punto de vista malthusiano tiene cierta lógica en principio si pensamos que en una hambruna la gente tiene hambre, y si hay hambre se supone que debe de ser porque no hay suficientes alimentos para todo el mundo.

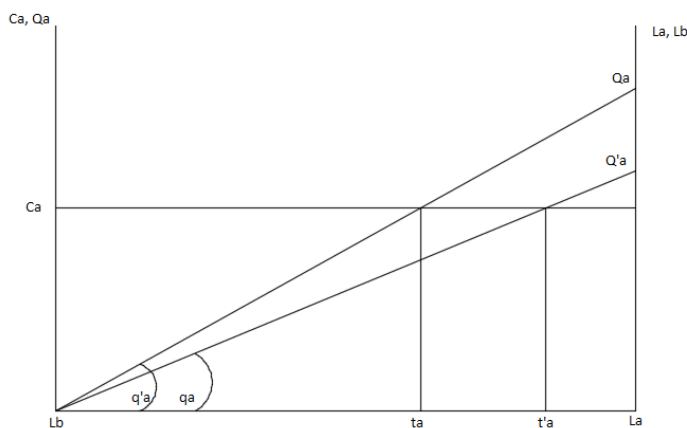
Esta versión fue compartida durante muchos años por los autores que trataban el tema, y en base a ella se desarrolló el modelo clásico de explicación de las hambrunas. Hugon (2000) nos presenta el modelo de la siguiente manera:

Primero, en economías cerradas, la población subsiste cuando se alcanza o supera el punto de autosubsistencia, que es en el cual las necesidades de consumo alimentario total son iguales a la producción agrícola total. Entonces, la hambruna se produciría si hay una caída en la productividad agrícola, una restricción sobre las superficies cultivadas, shocks de oferta (terremotos, catástrofes varias...), o una caída de la población agrícola en favor de la no agrícola.

Si observamos el siguiente gráfico que Hugon nos presenta (Gráfico 2.1), en el cual Q_a , q_a , C_a y L_a son la producción, la productividad, las necesidades de consumo y la población agrícolas respectivamente, L_b es la población no agrícola y t_a es la tasa de autosubsistencia de la población, vemos que a cuanto mayor es la población agrícola, mayor es la producción agrícola, y el punto de autosubsistencia se alcanza donde el consumo agrícola corta con la curva de producción, cuya pendiente es la productividad agrícola. Si cae la productividad agrícola, se reduce la pendiente de la curva de

producción, y entonces, si no aumenta la población agrícola para compensar este descenso, las necesidades de consumo serán mayores que la producción, y entonces se produce la hambruna. O al revés, cae la población agrícola y, si no hay un aumento de la productividad que lo compense, las necesidades de consumo serán mayores que la producción y habrá hambruna.

Gráfico 2.1: autosubsistencia y hambrunas en economías cerradas



Fuente: Hugon (2000)

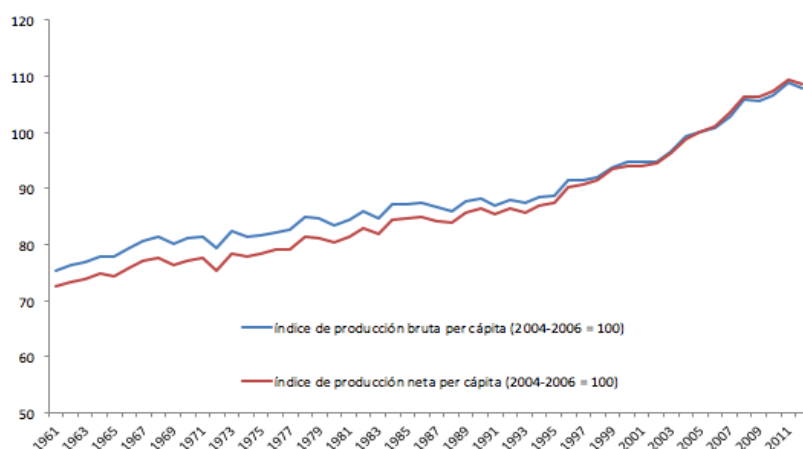
Además, también llega la hambruna a través de los precios reales. La escasez de oferta de alimentos lleva al aumento de sus precios, lo que provoca el hambre de aquellos que no pueden afrontar los susodichos. O, por otro lado, un aumento de la población lleva a la caída de los precios del trabajo a niveles inferiores al mínimo de subsistencia, de modo que los trabajadores no pueden afrontar los precios de los alimentos y comienza la hambruna.

En una economía abierta, según el modelo clásico, el nivel de subsistencia no se alcanza cuando las necesidades de consumo agrícola son iguales a la producción agrícola, sino cuando las necesidades de consumo son iguales a la producción más las importaciones. Esto implica el ajuste entre importaciones y exportaciones puede compensar lo que en economías cerradas llevaría a hambrunas. Por ello, los autores clásicos defendían el libre mercado como regulador natural de importaciones y exportaciones. Entonces, la intervención de los gobiernos se reduciría a realizar el suministro de emergencia de alimentos, puesto que se supone que con el tiempo las hambrunas desaparecerían solas.

Esta visión de las cosas, resulta bastante ingenua, y por numerosas razones. En primer lugar, no se tienen en cuenta los fallos del mercado, y además estas teorías implican que todo el excedente agrícola producido en un país iría a parar a otros países con déficit de productos agrícolas, pero esto no es cierto, puesto que los países normalmente guardan buena parte del excedente, sobre todo teniendo en cuenta la alta inestabilidad temporal de la producción agrícola.

Pero la auténtica enmienda a la totalidad a las teorías clásicas de las hambrunas la podemos encontrar en la evidencia empírica. Los avances enormes en la productividad agrícola en épocas modernas, a partir de la Revolución Industrial, hacen que lo verdaderamente escaso sea la escasez de oferta como causa de estos fenómenos. Como podemos ver en el gráfico 2.2 la producción per cápita en los últimos años no ha parado de crecer a cada vez mayor velocidad.

Gráfico 2.2: Evolución de la producción mundial per cápita



Fuente: FAO

Así, nos podemos encontrar con muchos países con hambrunas que a la vez exportan productos agrarios y en los que la desgracia no ha coincidido con una caída relevante en la disponibilidad alimentaria per cápita, tal y como ocurrió por ejemplo en Bengala entre 1942 y 1944 (Sen, 1981).

Es, por ello, necesario plantearse si el verdadero origen de las hambrunas no está en la oferta de alimentos, sino en la demanda. Este cambio en el centro de las teorías sobre el

hambre fue lo que llevó a partir de los 80 al nacimiento de una nueva corriente de pensamiento dominante en este campo, como veremos a continuación.

2.3 Causas (II): acceso al mercado

Esta nueva corriente de pensamiento decidió ir más allá de la visión simplista de la hambruna como consecuencia de la escasez de oferta alimentaria causada por un shock de oferta exógeno. Dicho shock siempre puede ser identificado, pero sus vínculos con la hambruna no siempre están claros (Ravaillon 1997), y la hambruna en sí no es siempre tan fácilmente detectable, como por ejemplo ocurrió en el caso previamente mencionado de la hambruna bengalí (Sen, 1981), en el que la catástrofe humanitaria tardó mucho en ser detectada y asimilada por las autoridades. Como dije antes, una de las características de las hambrunas es su imprevisibilidad.

El caso es que las nuevas teorías preconizaban que las causas de las hambrunas debían de ser buscadas en la población en sí, en sus características, composición y actividad económica. Para la expansión de dicho pensamiento fue fundamental la aportación de Amartya Sen a través de su obra *Poverty and Famines* (1981), en la que afirma que se puede llegar a la hambruna por muchos más medios que por la simple falta de alimentos ofertados. Según Sen (1981), cada individuo tiene un “mapa de intercambio de derechos”, una serie de derechos de propiedad que intercambia para obtener su sustento, y cuando esta red de intercambios se quiebra, surge la hambruna, puesto que existe una incapacidad de acceder a los alimentos por las vías legales disponibles. De este modo, una parte de la población queda excluida del mercado.

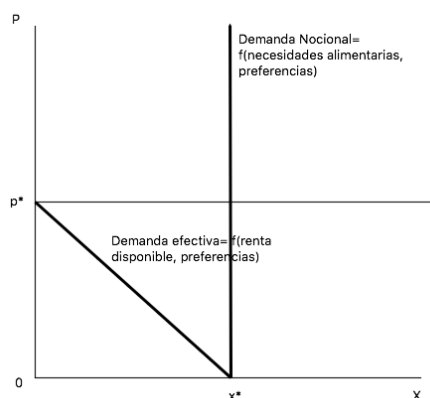
Puesto que lo que influye sobre los derechos del individuo son factores como la capacidad de encontrar trabajo, lo que puede producir o los recursos a los que puede acceder, esta teoría no rechaza de plano la influencia de la escasez de oferta, pero sí que la plantea como un factor más en el mecanismo de la hambruna.

De este modo, podemos decir que en una situación de hambrunas existen dos tipos de demanda. Por un lado está la demanda efectiva del individuo, que es la que posee dado el estado actual de sus derechos, y por otro tenemos la demanda “ideal” del individuo, aquella que el sujeto tendría si pudiera saciar completamente sus necesidades. Esta

demanda, que llamaré “demanda nocional de bienes”, haciendo una cierta analogía con los análisis de la demanda de trabajo de Barro y Grossman (1971), sólo puede ser por definición igual o mayor que la demanda efectiva del individuo y en una hambruna implica que el sujeto, si su demanda efectiva coincidiera con la nocional saciaría su hambre con una cierta cantidad de bienes dado un precio a la cual con su demanda efectiva no puede acceder.

Veámoslo más claro con el siguiente gráfico (Gráfico 2.3). En él, dada su demanda nocional, dado el precio “ p ”, la cantidad que sacia el hambre del sujeto es “ x ”, sin embargo, con esa demanda efectiva, a ese precio no puede saciar sus necesidades.

Gráfico 2.3: demanda nocional y demanda efectiva



Fuente: elaboración propia

La implicación de esto es que pueden darse hambrunas manteniéndose el precio de los alimentos, lo que no sería posible si su causa fuera simplemente un shock de oferta.

Este es el caso de la hambruna etíope de 1972-1974, explicada por Sen (1981). Según afirma el autor, en esa época se produjo una serie de inundaciones que atacaron los cultivos del país y acto seguido se produjo la hambruna, pero los datos muestran que la subida de los precios fue muy pequeña en relación con el gran incremento de la mortalidad, lo que lleva a deducir que las inundaciones no fueron el principal factor causante de la hambruna, sino un desencadenante indirecto. Lo que pasó fue que este hecho produjo una pérdida de derechos generalizada que llevó a la hambruna.

Por tanto, en el ejemplo anterior tenemos a los agricultores, que pierden derechos para acceder al mercado, pero los precios se mantienen relativamente estables, de modo que lo que ha pasado es que su demanda efectiva ha caído quedándose muy por debajo de su demanda nocional.

En resumen, para Sen el problema está en la distribución de los recursos, no en su cantidad, lo que pone el foco en las políticas públicas como garantes de una mejor distribución del alimento, puesto que las decisiones que afectan a la sociedad han de ser tomadas por la sociedad en su conjunto de forma democrática, más que por los individuos, lo que lo lleva a ser tachado de paternalista por ciertos autores y quizás de ser un poco ingenuo e idealista respecto al funcionamiento democrático (Stewart y Deneulin, 2002).

Y éstas no son las únicas críticas que ha recibido Sen, como señala Ravaillon (1997). Se ha dicho que le da demasiada importancia a los alimentos y demasiado poca a las enfermedades, o que infravalora la importancia de la disponibilidad de alimentos, aunque contra esto se puede decir que el autor no descarta estos factores, sino que los incluye como una parte complementaria a la pérdida de derechos de propiedad.

Pese a todas estas críticas, las teorías de Sen siguen en la actualidad en plena vigencia y secundadas por multitud de autores, y han cambiado por completo la visión que se tenía anteriormente de las hambrunas, al poner de manifiesto que para luchar contra ellas hay que enfocarse en las relaciones y capacidades humanas por encima de en los recursos disponibles. Por tanto, la solución a las hambrunas es básicamente política.

3. LA LUCHA CONTRA LAS HAMBRUNAS

3.1. Medidas de oferta

Evidenciada ya la necesidad de recurrir a la política económica para luchar contra una situación de hambruna, es el momento de analizar con detalle el tipo de políticas a aplicar.

Como he mencionado anteriormente, la primera medida que se le viene a todo el mundo a la cabeza cuando se habla de políticas contra la hambruna es suministrar directamente alimentos al pueblo. Sin embargo, como afirman Drèze y Sen (1995), examinando la historia de las hambrunas vemos que no ha sido ni de lejos el método más utilizado, por lo menos de forma pura. Esto es así, según dichos autores, porque se enfrenta a numerosos obstáculos para un correcto funcionamiento, además del ya comentado del hecho de que en muchas hambrunas en realidad no hay escasez de oferta alimentaria, como las dificultades administrativas y logísticas derivadas de las débiles instituciones y pobres infraestructuras de los países donde se implantan, así como por la corrupción y el déficit democrático de los mismos.

Dentro de las ayudas de distribución de alimento la forma más popular y habitual es la ayuda alimentaria externa, que tiene sus propios problemas añadidos, como pueden ser los condicionantes que ponen tanto los países donantes como los receptores, y que más que estar motivados por las necesidades de los hambrientos, lo están por los intereses personales, geopolíticos y comerciales (Bennet y George, 1987), como por ejemplo, el interés de reducir los excedentes para reducir los costes de almacenamiento (Litell, 1999).

Un ejemplo claro de lo que vengo hablando hasta ahora es el de Corea del Norte, que desde la caída de la URSS empezó a acumular hambrunas a cada cual más grande (Robinson, Roland y Wang, 2001), y a partir de mediados de los 90 la situación fue tan grave que el cerrado estado coreano tuvo que pedir ayuda externa. Al mismo tiempo se produjeron unas inundaciones que empeoraron aún más si cabe el panorama. De todos modos, como los autores antes mencionados señalan, la causa de las hambrunas más que en la producción y las inundaciones se encuentra en un fallo en los derechos de los grupos vulnerables, fomentado por un Estado corrupto con un programa de racionamiento y distribución muy deficiente. Estas deficiencias se han extendido a la gestión de la ayuda humanitaria internacional, que el Gobierno coreano ha obstaculizado constantemente, debido a su recelo hacia cualquier operación procedente del extranjero, que considera muchas veces un ataque al interés nacional (Reltien, 1999). A su vez, EE.UU. pretende usar esta ayuda como herramienta para maniobrar en los asuntos internos del país.

Por tanto, podemos observar como las políticas de suministro directo y distribución de alimentos están lastradas por ineficiencias y malas prácticas que las hacen inviables para hacer frente a las hambrunas. Pero también ocurre lo mismo con las medidas de aumento de la oferta por aumento de la producción, que en el fondo inciden en el mismo error, centrarse en el suministro en vez en su distribución y en los derechos de acceso al mercado, puesto que por ejemplo pueden causar un gran daño ecológico. Esto lo podemos ver si nos fijamos en el que es quizá el mayor ejemplo reciente de potenciación artificial de la producción a gran escala: la Revolución Verde.

Se trata de un fenómeno que se inició en la segunda mitad del pasado siglo y que consistió en un espectacular incremento de la producción agrícola mediante la introducción de nuevos métodos de cultivo como el uso de fertilizantes y de semillas de alto rendimiento. Se suponía que al elevar de manera tan grande la oferta de alimentos, se erradicarían tanto las hambrunas como el hambre en general, pero esto no fue así. Incluso hay autores que afirman que en realidad fue perjudicial para la seguridad alimentaria (Bennet y George, 1987), por aumentar la brecha entre ricos y pobres por el acceso privilegiado de los ricos a los avances agrícolas, el daño ecológico o la concentración parcelaria, que perjudicó a los pequeños campesinos.

¿Significa esto que el incremento de la oferta sea una política inútil? En absoluto. Fenómenos como la Revolución Verde han supuesto una gran mejora en las condiciones de vida de muchas personas, pero como dicen Drèze y Sen (1995), este tipo de medidas ha de combinarse con medidas que empoderen a los grupos vulnerables, como veremos a continuación.

3.2. Medidas de demanda

Por tanto, las medidas de oferta son necesarias, pero para que sean efectivas han de combinarse con políticas de demanda. Uno de los países que más ha sido consciente de esta afirmación es la India, que destaca entre los países en desarrollo por su especialmente activa lucha contra el hambre y las hambrunas. Este país, históricamente muy ligado a la aparición de hambrunas debido a sus condiciones estructurales, tras un largo proceso de prueba-error, se ha convertido en toda una referencia en este ámbito.

Así pues, la India comenzó en el siglo XX a llevar a cabo programas de protección alimentaria, no sólo de suministro directo de alimentos, que con el tiempo se fueron perfeccionando, dentro de un gran proyecto de protección social de los grupos más desfavorecidos. Un paso intermedio, pero muy importante en este proceso, fue el desarrollo del Sistema Público de Distribución (Devereux, 2008).

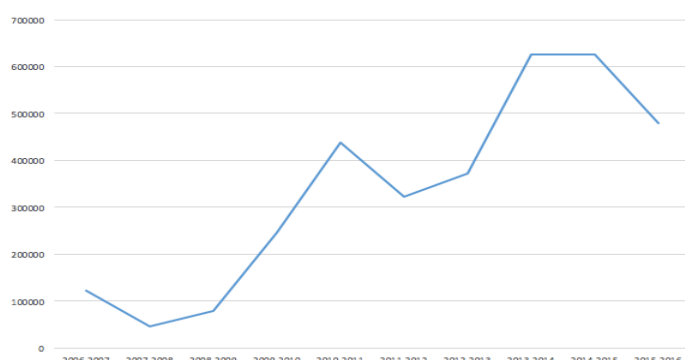
Este programa nació tras la hambruna bengalí de 1943, y consistió en que el Estado distribuía alimentos entre la población necesitada a través de una serie de establecimientos de propiedad privada que los vendían a precios bajos. El problema fue que según el programa fue creciendo hasta convertirse en una pieza clave en las políticas indias contra el hambre, se vio lastrado por el aumento de costes y por la corrupción, que desvió los alimentos baratos a gente que no los necesitaba con tanta urgencia y a especuladores. Por ello, el SPD se reformó en 1997 para dar lugar al sistema actual, en el que la población identificada con una tarjeta rosa como por debajo de la línea de pobreza recibe los alimentos a precios baratos, mientras la población por encima de la línea los recibe al precio de mercado, lo que no ha generado los resultados esperados, puesto que no toda la población por debajo de la línea de pobreza está correctamente identificada, lo que lleva a un sesgo que hace que la comida no se distribuya adecuadamente. Además, no se ha eliminado el problema de la corrupción y el desvío de alimentos, y han aumentado los costes de almacenamiento debido a que ahora menos gente recibe comida.

Experiencias como ésta fueron lo que llevó al Gobierno indio a la creación de la muy ambiciosa Ley Nacional Mahatma Gandhi de Garantía del Empleo Rural (MGNREGA, por sus siglas en inglés).

Su funcionamiento es el siguiente (Roselli, 2011): se crea un programa de garantía de empleo rural no cualificado que garantiza a cada hogar rural 100 días de empleo garantizado al año, con un salario mínimo de 100 Rs diarias. Su objetivo es integrar a la población rural en el mercado laboral, reforzando así su seguridad alimentaria y alejando así el fantasma de la hambruna, así como mejorar las infraestructuras públicas de las zonas rurales. También tiene vocación de luchar contra el éxodo rural e integrar a las mujeres en el mundo laboral.

Este programa es generalmente considerado un éxito, gracias especialmente a una implicación institucional muy eficiente y bien coordinada, que implica a todos los ámbitos del Estado. Para ver de forma más clara este triunfo tomaré el caso de Andhra Pradesh, una de las principales regiones agrícolas de la India. Como muestra el siguiente gráfico (Gráfico 3.1), desde el establecimiento de la ley el aumento de empleos anuales allí ha sido constante:

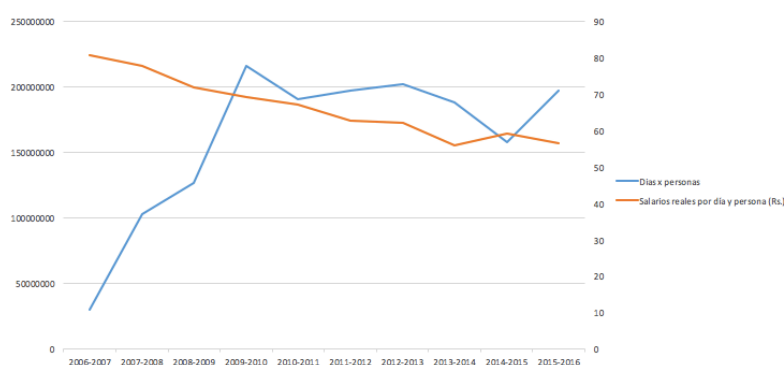
Gráfico 3.1: empleos/año creados por el MGNREGA



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Gobierno de Andhra Pradesh

Pero donde realmente podemos admirar el impacto del programa sobre el empoderamiento de la población rural es en el análisis de los días trabajados por todas las personas amparadas por el programa, así como de los salarios reales, y en esto último los resultados son más cuestionables.

Gráfico 3.2: días trabajados y salarios reales diarios



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Gobierno de Andhra Pradesh y del Banco Mundial. Nota: los salarios reales han sido calculados a partir de los datos de los nominales señalados por el Gobierno de la región, ajustados por las tasas de inflación obtenidas a través del Banco Mundial, poniendo como base para su elaboración el nivel de precios del 2006.

Si observamos la gráfica 3.2, vemos, que los días de trabajo totales vivieron un gran aumento, es decir, se creó mucho trabajo, hasta la llegada de la crisis económica mundial, desde la cual se vive un periodo de estancamiento, que teniendo en cuenta que durante el mismo periodo el número anual de trabajadores ha seguido aumentando, indica que posiblemente ahora de media cada empleado trabaja menos días. Además, vemos que el salario real medio por día no ha parado de disminuir desde el comienzo del programa, lo que indica que los salarios no se han ajustado correctamente a la inflación que lleva mucho tiempo sufriendo la India gracias a sus políticas expansivas, y además se sitúan muy por debajo del nivel nominal marcado por la ley, por lo que se evidencia la necesidad de reformas que den un nuevo impulso al programa

Así pues, vemos que, aunque con matices, donde ha tenido éxito la India es en aquellos programas en los que las políticas de demanda tenían un gran peso, y este proceso cada vez va a más. Recientemente la preocupación india por la lucha contra las hambrunas ha culminado con la elaboración de la Ley Nacional de Seguridad Alimentaria (NFSA, por sus siglas en inglés), que marca la obligación legal que tiene el Estado indio de extender la protección alimentaria a toda la población del país (Mander, 2015). La ley ha generado numerosos debates que apelan a la razón de ser de esta norma y al ámbito de protección que debe abarcar.

Por tanto, la India es un ejemplo que parece confirmar las teorías de muchos autores como Domesteci-Met (1999) o Devereux (2008), que afirman que la herramienta clave para la lucha contra el hambre y las hambrunas es el Derecho, además de la política económica. Así pues, para estos autores todos estos procesos de legitimación de la lucha contra el hambre como el indio deberían culminar en un Derecho internacional sobre la alimentación que de lugar a un código de conducta vinculante que marque las actuaciones de los países contra el hambre. Por tanto, se trataría de establecer a nivel mundial la obligación legal india de luchar contra el hambre. Para lograrlo, es imprescindible que ejerzamos presión sobre nuestros gobiernos y los motivemos a tomarse el hambre como un problema global, y no como arma política.

4. CONCLUSIONES

A lo largo del presente trabajo hemos podido comprobar lo siguiente:

1. Las hambrunas no son fatalidades que ocurren por causas ajenas a nosotros, sino todo lo contrario.
2. El hombre, a través de una política inadecuada y unas instituciones fallidas e inestables, está en el origen de la hambruna.
3. La hambruna se produce principalmente porque los grupos más desfavorecidos de la sociedad pierden sus derechos de acceso al mercado de alimentos debido a las actuaciones humanas fallidas, y no porque exista una escasez de oferta alimentaria, como se piensa habitualmente.
4. Puesto que la hambruna es un problema político, su solución también lo es, y por ello está en nuestras manos y las de nuestras administraciones erradicarla a través de la política económica.
5. La evidencia empírica nos muestra que la herramienta más eficaz contra la catástrofe alimentaria es el empoderamiento de la población vulnerable, sin por ello descartar completamente el suministro de alimentos. Ambos son complementarios.
6. Muchos autores afirman, y la experiencia parece confirmarlo, que el paso fundamental para la lucha contra las hambrunas pasa por el establecimiento de un Derecho alimentario internacional y vinculante.
7. Todos los ciudadanos sin excepción debemos ser parte activa en esta lucha.

Por último, no me gustaría acabar sin antes señalar que las hambrunas son solo la punta del enorme iceberg que representa el hambre. Aunque las hambrunas sean el fenómeno más popular, la verdadera lucha es la que hay que mantener contra la malnutrición crónica, que genera al año millones de víctimas que pasan mucho más de desapercibido que las de las grandes hambrunas. Ésta también es una lucha de todos.

5. BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, D., Robinson, J. (2012). *Why nations fail: the origins of power, prosperity, and poverty*. Nueva York: Crown Business.
- Banco Mundial (n.d.). Inflación, precios al consumidor (% anual). Obtenido de <http://datos.bancomundial.org/indicador/FP.CPI.TOTL.ZG>
- Barro, R., Grossman, H. (1971). A general disequilibrium model of income and employment. *The American Economic Review*, 61(1): 82-93.
- Bartiaux, F., Tabutin, D. (1984). Structures familiales et structures sociales dans le Tiers-Monde. *AIDELF, Les Familles D'Aujourd'hui*, Colloque de Gèneve (pp. 231-262). Paris: INED. 1986.
- Bennet, J., George, S. (1987). *La maquinaria del hambre*. Madrid: El País/Aguilar. 1988
- Brun, T. Des famines climatiques aux famines économiques: évolution contemporaine des causes et des conséquences des famines. *Revue Tiers Monde*, 16(63): 609-630.
- Brunel, S. (1999). ¿Siguen existiendo hambrunas por causas naturales? En Acción contra el Hambre (Ed.), *Geopolítica del hambre: cuando el hambre es un arma (informe 2000)* (pp. 168-175). Barcelona: Icaria.
- Deneulin, S., Stewart, F. (2002). Amartya Sen's contribution to development thinking. *Studies in Comparative International Development*, 37(2): 61-70.
- Department of Rural Development, Government of Andhra Pradesh (última actualización 9 de junio de 2016). MGNREGS-AP at a glance. Reports for the financial years 2006-2007, 2007-2008, 2008-2009, 2009-2010, 2010-2011, 2011-2012, 2012-2013, 2013-2014, 2014-2015, 2015-2016. Obtenidos de http://www.nrega.ap.gov.in/Nregs/FrontServlet?requestType=NewReportsRH&actionVal=Display&page=Newreportcenter_ajax_eng#
- Devereux, S. (2008). *El hambre estacional: la lucha silenciosa por los alimentos en el mundo rural más empobrecido*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Domestici-Met, M.-J. (1999). En contra del hambre provocada, las herramientas del derecho. En Acción contra el Hambre (Ed.), *Geopolítica del hambre: cuando el hambre es un arma (informe 2000)* (pp. 253-261). Barcelona: Icaria.
- Drèze, J., Sen, A. (1989). *Hunger and public action: studies in development economics*. Oxford: Clarendon Press.

- Drèze, J., Sen, A. (1995). *India, economic development and social opportunity*. Delhi: Oxford University Press.
- Hugon, P. (2000). L'économie de la famine, inefficiencia du marché, inéquité des droits ou risque systémique? *Revue Économique*, 51(3): 635-648.
- Lefort, P. (1999). Sierra Leona: la alimentación, núcleo del conflicto. En Acción contra el Hambre (Ed.), *Geopolítica del hambre: cuando el hambre es un arma (informe 2000)* (pp. 27-33). Barcelona: Icaria.
- Litell, J. (1999). Una ayuda oportuna o inoportuna. Problemas de la asistencia alimentaria en Rusia. En Acción contra el Hambre (Ed.), *Geopolítica del hambre: cuando el hambre es un arma (informe 2000)* (pp. 310-330). Barcelona: Icaria.
- Madeley, J. (2003). *El comercio del Hambre: el precio que pagan los pobres por el libre comercio*. Barcelona: Intermón Oxfam.
- Mander, H. (2015). *Abastecimiento de alimentos por el Estado como medida de protección social: debates en torno a la Ley Nacional de Seguridad Alimentaria de la India*. FAO.
- Noland, M., Robinson, S., Wang, T. (2001). Famine in North Korea: causes and cures. *Economic development and cultural change*, 49(4): 741-767.
- Ravallion, M. (1997). Famines and economics. *Journal of Economic Literature*, 35: 1205-1242.
- Reltien, C. (1999). Intervención humanitaria en Corea del Norte: la política del avestruz. En Acción contra el Hambre (Ed.), *Geopolítica del hambre: cuando el hambre es un arma (informe 2000)* (informe 2000) (pp. 168-175). Barcelona: Icaria.
- Roselli, C. (2011). *MGNREA (India): Ley Nacional de Garantía del Empleo Rural Mahatma Gandhi*. Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coimbra.
- Sen, A. (1981). *Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation*. Oxford: Oxford University Press. 1983.